



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

EDERCIO MARQUES BENTO

**ANÁLISE QUANTITATIVA DAS EMENDAS PARLAMENTARES:
ESTUDO DE CASO DOS BENEFICIÁRIOS DO ORÇAMENTO
IMPOSITIVO REGISTRADAS NO SISTEMA DE GESTÃO DE
CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE – SICONV**

Brasília
2017

EDERCIO MARQUES BENTO

**ANÁLISE QUANTITATIVA DAS EMENDAS PARLAMENTARES:
ESTUDO DE CASO DOS BENEFICIÁRIOS DO ORÇAMENTO
IMPOSITIVO REGISTRADAS NO SISTEMA DE GESTÃO DE
CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE – SICONV**

Trabalho acadêmico apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como
uma das atividades programadas para
encerramento do curso MBA em Gestão Pública.

Orientador: Profa. Dra. Ida Claudia Brasil

Brasília
2017

EDERCIO MARQUES BENTO

**ANÁLISE QUANTITATIVA DAS EMENDAS PARLAMENTARES:
ESTUDO DE CASO DOS BENEFICIÁRIOS DAS EMDNAS
PARLAMENTARES REGISTRADAS NO SISTEMA DE GESTÃO DE
CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE – SICONV**

Trabalho acadêmico apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como
uma das atividades programadas para
encerramento do curso MBA em Gestão Pública.

Orientador: Profa. Dra. Ida Claudia Brasil.

Brasília, ____ de _____ de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Nome completo

Prof. Dr. Nome completo

RESUMO

A Emenda Constitucional Nº 86 de 2015 alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais ao projeto de lei orçamentário anual. Essas mudanças pretendiam ampliar a captação e utilização de recurso federais pelos beneficiários das emendas parlamentares. Esses recursos indicados pelo legislativo são direcionados para programas multidisciplinares nas áreas de educação, infraestrutura, saúde, turismo, cultura, esporte e pesquisa. Este estudo aborda aspectos relevantes das mudanças normativas e pretende avaliar se tais mudanças ampliou a quantidade de beneficiários indicados nas emendas do considerado Orçamento Impositivo nos anos de 2014 a 2016. Foram analisadas as quantidades de beneficiários que lograram êxito na captação dos recursos federais aplicando-os nas políticas públicas previstas. Também foi analisada a evolução do texto das Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada ano utilizando quadro comparativo, o fluxo do processo de indicação dos beneficiários e a análise quantitativa dos dados registrados no Sistema de Contratos de Repasse e Convênios – Siconv referentes aos beneficiários e sua execução financeira. Com esse estudo, espera-se apresentar o cenário de efetividade das emendas do Orçamento Impositivo, sugerir ampliações dos canais de acesso à informação e identificar os parlamentares com maiores e menores índices de execução por beneficiários indicados.

Palavras-chave: Orçamento impositivo. Emendas parlamentares. Siconv. Transparência. Controle social.

ABSTRACT

Constitutional Amendment No. 86 of 2015 amended arts. 165, 166 and 198 of the Federal Constitution making the budgetary and financial execution of individual amendments mandatory to the annual budget bill. These changes were intended to increase the attractiveness of the beneficiaries of the parliamentary amendments. This study addresses the relevant aspects of these changes considering the number of beneficiaries indicated in the amendments of the considered Tax Budget in the years 2014 to 2016. The amounts of beneficiaries that have succeeded in obtaining the federal resources were analyzed and applied in the public policies envisaged. It also analyzed the evolution of the text of the Budget Guidelines Laws, the flow of the beneficiaries' nomination process and the quantitative analysis of the data recorded in the Siconv System of Forwarding Contracts and Agreements referring to the beneficiaries and their financial execution. With this study, it is expected to present the scenario of effectiveness of the amendments of the Tax Budget, to suggest extensions of the channels of access to information and to identify the parliamentarians with higher and lower rates of execution by the indicated beneficiaries.

Key words: Budget Tax. Parliamentary Amendments. Siconv. Transparency. Social control.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Contingenciamentos Orçamentário e valores das emendas	14
Gráfico 2 – Desembolsos realizados por ano	16
Gráfico 3 – Comparação entre os anos de 2014 e 2015	29
Gráfico 4 – Comparação entre os anos de 2014 e 2015	30
Gráfico 5 – Comparação entre beneficiários e propostas encaminhadas.	31
Gráfico 6 – Comparação entre propostas enviadas e instrumentos assinados.....	33
Gráfico 7 – Proporção dos instrumentos celebrados	33
Gráfico 8 – Proporção de recursos comprometidos pela União	34
Gráfico 9 – Faixa de valores transferidos pela União	35
Gráfico 10 – Faixa de valores dos recursos utilizados pelos beneficiários	36
Gráfico 11 – Situação dos instrumentos com execução financeira	37
Gráfico 12 – Relação dos Beneficiários Contemplados	38
Gráfico 13 – Situação das Propostas Encaminhadas	39
Gráfico 14 – Situação dos Instrumentos Celebrados.....	39
Gráfico 15 – Situação das Transferências de Recursos ao Estado do MS	40
Gráfico 16 – Situação da Execução Financeira do Estado do MS	41
Gráfico 17 – Relação dos Parlamentares	41
Gráfico 18 – Situação das Propostas dos Beneficiários da Senadora.....	42
Gráfico 19 – Situação dos Instrumentos Celebrados.....	42
Gráfico 20 – Situação das Transferências de Recursos aos Instrumentos Celebrados.....	43
Gráfico 21 – Situação da Execução Financeira do Instrumentos Celebrados	44
 Tabela 1 – Comparativo das Leis de Diretrizes Orçamentárias	 18
 Figura 1 - Vínculo do Orçamento 4.....	 16
Figura 2 - Fluxo de datas LOA 2014	21
Figura 3 – Tela de pesquisa de programa no Siconv	23
Figura 4 – Tela de pesquisa de programa no Siconv	24
Figura 5 – Tela de pesquisa de programa no Siconv	24
Figura 6 – Tela de pesquisa de programa no Siconv	27

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 RELEVÂNCIA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO	13
2 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO	17
2.1 PRINCIPAIS MUDANÇAS NAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	17
3 O FLUXO DAS EMENDAS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO	21
4 ANÁLISE DOS DADOS DO SICONV	28
4.1 QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS X PROPOSTAS APRESENTADAS	31
4.2 QUANTIDADE DE PROPOSTAS APRESENTADAS X INSTRUMENTOS ASSINADOS	32
4.3 QUANTIDADE DE INSTRUMENTOS ASSINADOS COM EXECUÇÃO FINANCEIRA	34
4.4 SIMULAÇÃO DO PAINEL GERENCIAL	37
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

A utilização dos recursos públicos, em especial os destinados por emendas parlamentares, é tema principal nos noticiários, nos discursos políticos e nos protestos populares. Com o objetivo de potencializar a utilização desses recursos, o Congresso Nacional torna compulsória a execução orçamentária para as emendas parlamentares por meio da Emenda Constitucional Nº 86/2015, que alterou os Art. 165, 166 e 168 da Constituição Federal. O chamado Orçamento Impositivo garante 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

No Brasil existem dois tipos de transferências de recursos públicos: obrigatórias e voluntárias. As transferências obrigatórias, como o próprio nome diz, são aquelas que não envolvem a discricionariedade do órgão ou Poder transferidor. Estas transferências podem ser constitucionais ou legais, conforme a norma jurídica que estabeleceu esta obrigatoriedade. Como exemplos de transferências constitucionais, têm-se o Fundo de Participação dos Estados, a parcela do IPI proporcional às exportações dos Estados e a parcela de 29% da chamada Cide-combustíveis. Como exemplo principal de transferência legal, temos aquela decorrente do salário-educação, Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.

No entanto, além das transferências obrigatórias, as chamadas transferências voluntárias cresceram em importância e em volume de recursos nos últimos 15 anos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se preocupou em definir em que consistem as transferências voluntárias:

“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

Além disso, a mesma LRF determina em seu art. 4º que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disciplinará as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Entre outros dispositivos que regulam o tema, como as Leis de Diretrizes Orçamentárias o fazem anualmente, há o Decreto nº 6.170/2007, que também conceitua as transferências voluntárias. Destaque-se duas formas mais utilizadas pelas quais a União pode

fazer a transferências dos recursos para entes subnacionais da federação são os convênios e os contratos de repasse, conforme se traduz a seguir:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

A Lei 13.019/2014 que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. O Decreto 8.726/2016 que regulamentar a Lei estabelece duas formas pelas quais a União pode fazer a transferências dos recursos para as empresas sem fins lucrativos são os termos de fomento e de colaboração conforme se traduz a seguir:

Art. 2º § 1º O termo de fomento será adotado para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações.

§ 2º O termo de colaboração será adotado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.

Sistema de Contratos de Repasse e Convênios – Siconv iniciou suas operações em setembro de 2008 e desde então tem possibilitado a mudança de paradigmas na cultura da gestão dos recursos públicos originários de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O sistema executa por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria de fomento e de colaboração as transferências voluntárias da União, que antes do sistema as transferências eram geridas por meio de processos físicos e geravam problemas de ineficiência, ausência de controle, falta de padronização e de transparência na gestão desses recursos.

Com a implantação do Siconv, o modus operandi anterior foi modificado, de modo que a gestão dessas transferências passou a ser realizada na web e a informatização dos processos aumentou suas atividades, trazendo para os gestores uma nova visão do fluxo operacional dos mesmos, outrora físicos, e a necessidade constante de monitoramento, análise dos resultados, aprendizagem e atualização na operação do Sistema.

Parte dos recursos do Orçamento Impositivo é considerado como transferências discricionárias. Nessas transferências, cada instrumento traduz uma parceria entre dois ou mais entes públicos ou entre um ente público e entidades privadas sem fins lucrativos para entrega de uma política pública para o cidadão e para a sociedade. Nesse sentido, é preciso considerar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Nas emendas parlamentares, estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos são considerados beneficiários contemplados a receber recursos para o desenvolvimento de políticas públicas específicas.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a eficácia das emendas parlamentares do orçamento impositivo no período de 2014 a 2016. Esta análise irá confrontar a quantidade de beneficiários indicados nas emendas que efetivamente utilizaram os recursos transferidos. Para tornar a pesquisa efetiva, serão consideradas apenas as emendas indicadas pelo Congresso Nacional registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv e seus respectivos beneficiários. Pretende-se analisar a quantidade de beneficiários indicados que enviaram suas propostas para análise dos órgãos da União. Das propostas enviadas, quantas se tornaram instrumentos assinados? Desses instrumentos

celebrados quantos receberam da União acima de 80% dos recursos financeiros previstos, e quantos utilizaram acima de 80% desses recursos na execução dos instrumentos celebrados? Na análise dos instrumentos que utilizaram os recursos transferidos serão considerados apenas os que estiverem concluídos dentro do prazo de vigência ou que ainda estão em execução. De maneira geral pretende-se verificar o índice efetivo de beneficiários contemplados com as emendas que efetivamente utilizaram os recursos e, possivelmente, traduzidas em políticas públicas aplicados aos cidadãos.

Para o desenvolvimento deste trabalho foram analisadas obras científicas, Leis, Decretos e Portarias pertinentes ao tema. Na análise dos dados do Siconv, foi utilizada a ferramenta *QlikSense* de uso gratuito.

Com este levantamento pretende-se também analisar possíveis motivos que impedem os beneficiários de captarem e utilizarem os recursos previstos nas emendas parlamentares e quais medidas devem ser tomadas para ampliar o número de emendas executadas.

Para ajudar a analisar estas perguntas, este estudo está dividido em quatro capítulos. O primeiro apresenta as bases teóricas que motivaram a pesquisa sobre o processo do orçamento impositivo e quais os aspectos relevantes sobre a importância das emendas parlamentares.

O segundo capítulo apresenta a evolução do Orçamento impositivo presente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO dos anos de 2014 a 2016. Pretende-se mostrar as principais mudanças das leis anuais para se adequarem a Emenda Constitucional Nº 86/2015.

No terceiro capítulo será analisado o fluxo de datas de cada fase do processo de indicação dos beneficiários e apresentação de propostas no Siconv. Também apresentará as principais dificuldades encontradas pelos beneficiários para saber se estão contemplados pelas emendas.

Por último, no quarto capítulo será apresentada a análise dos dados do Siconv por meio de histogramas que possibilitem avaliar a eficácia do processo do Orçamento impositivo. Para realizar a análise será utilizada a ferramenta gratuita *QlikSense*.

Portanto, este trabalho, por meio da pesquisa bibliográfica e análise de dados, apresenta panorama das emendas parlamentares do orçamento impositivo. Sem a pretensão de exaurir o tema, mas trazendo alguns argumentos, tenta-se apresentar possíveis problemas e soluções para ampliar a execução das emendas parlamentares.

1 RELEVÂNCIA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

As alterações nos arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional Nº 86 de 17 de março de 2015 tornando obrigatória a execução da programação orçamentária, marcou a política brasileira. Mesmo não garantindo a execução integral das emendas individuais, de **bancada** e de comissão apresentadas pelo congresso, alterou as bases constitucionais da relação entre o Legislativo e o Executivo.

A emenda constitucional prevê no § 9º do Art. 166 que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. Prevê ainda no §11º do mesmo artigo, que é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo.

Do ponto de vista político, o orçamento impositivo acabaria com o processo de barganha entre os poderes onde o Poder Executivo somente liberava o pagamento de emendas se os parlamentares votassem a favor dos interesses daquele Poder. Assim, a execução obrigatória de emendas era vista como um fortalecimento dos deputados e senadores. Ocorre, porém, que a prevalência do Executivo em termos financeiros continua existindo. Desse modo, o mais provável é que a barganha continue e se transfira para outro campo, como a nomeação para cargos, financiamentos em agências e bancos públicos, etc. O uso das emendas como instrumento de barganha tem, ao menos, a vantagem de ser transparente e permitir o acompanhamento pela sociedade. A emenda constitucional também propôs que as emendas de liberação obrigatória passem a ser consideradas, para efeito legal, como transferência obrigatória. Isso significa que, com base nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, não mais será possível reter a transferência desses recursos aos estados e municípios que não cumprirem os limites máximos de despesa com pessoal, os limites de endividamento ou que não estejam em dia com suas prestações de contas. Tal fato certamente constitui enfraquecimento da disciplina fiscal.

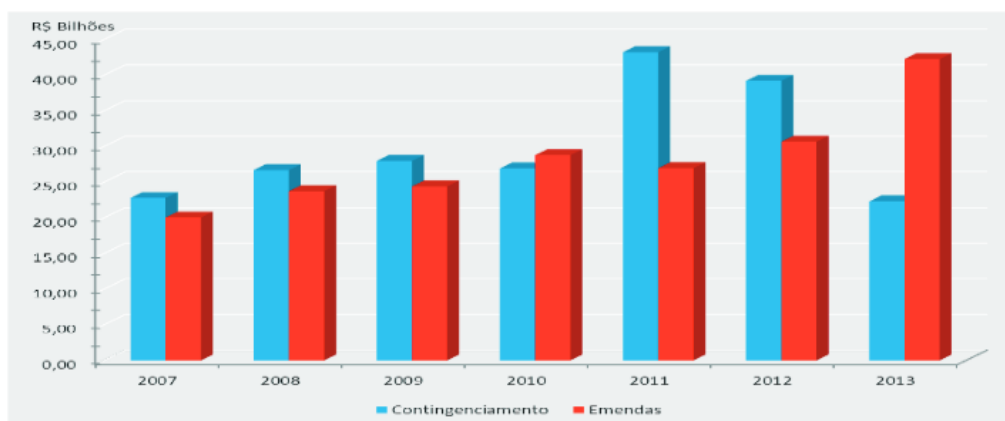
Outra preocupação, refere-se ao contingenciamento das despesas discricionárias descritas no Estudo Técnico Nº 10/2013 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. O estudo afirma que os recursos orçamentários “temporariamente” contingenciados deveriam ser constituídos de dotações relativas a

despesas primárias discricionárias, em razão do disposto no § 2º do art. 9º da LRF. Tal montante não pode ser orçamentariamente comprometido até que a situação de risco ao não cumprimento das metas fiscais seja revertida. Ou seja, durante o exercício financeiro pode-se observar pelo menos três situações distintas em termos de regime orçamentário.

Na primeira, quando não há contingenciamento, a programação aprovada deverá ser executada, pois pressupostamente todos os princípios legais e constitucionais foram seguidos na sua elaboração. Outra, que limita a sua execução enquanto perdurar a situação de exceção (frustração de receita) prevista no art. 9º da LRF. A terceira, em que a programação, depois de contingenciada, é recomposta, ou seja, descontingenciada, quando não mais perdurar os motivos de sua limitação. A situação temporal desta exceção é observada quando o legislador prevê a volta à situação de normalidade orçamentária quando for constatado que a realização da receita já é suficiente para garantir o alcance das metas fiscais estabelecidas e para cobrir os gastos contingenciados. Se não houvesse contingenciamento, não haveria como cumprir as metas fiscais em face de uma frustração de receita.

O gráfico a seguir mostra que no período anterior aos anos dessa pesquisa os contingenciamentos do início do exercício relacionaram-se aos valores das emendas aprovadas no orçamento anual.

Gráfico 1 – Contingenciamentos Orçamentário e valores das emendas



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal - SOF

Considerando que o contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. No início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias. O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros

que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esses contingenciamentos também afetaram as emendas parlamentares individuais do orçamento impositivo nos anos desse estudo. Em 2014 foi anunciado corte de aproximadamente R\$ 13,3 bilhões de reais nas emendas parlamentares, em 2015 esse corte foi maior próximo de R\$ 21,4 bilhões.

Para Pereira e Rennó (2013), mesmo representando uma pequena parcela do orçamento total, os recursos alocados por emendas individuais podem ter impacto significativo nas localidades em que o dinheiro é aplicado. As obras e bens entregues através das modificações orçamentárias propostas por deputados e senadores têm impacto social, ainda que não possam ser considerados eficientes do ponto de vista econômico.

Os autores têm razão ao afirmar que os recursos de emenda são, muitas vezes, a única fonte de investimento significativo nas localidades. Por isso, o contingenciamento orçamentário das emendas prejudica a continuidade ou até o início da execução dos projetos a que se destinam os recursos.

Já do ponto de vista de Figueiredo e Limogi (2005), não é possível estabelecer uma relação causal entre emendas e apoio no Congresso. Ou seja, empírica e teoricamente, não há por que dizer que as emendas são usadas como moeda de troca pelo Executivo. O que explicaria, então, a alocação desigual de recursos orçamentários entre os parlamentares? A filiação partidária seria a componente chave para entender o processo orçamentário brasileiro onde membros de partidos da base aliada teriam maiores chances de ver suas emendas executadas. Isso, logicamente, em decorrência de fazer parte da situação. A clivagem mais importante, portanto, seria entre a base aliada x oposição.

Na afirmação dos autores não foram considerados os desembolsos anuais nos períodos eleitorais. O gráfico abaixo mostra que nestes períodos o volume de recursos é maior do que nos demais anos.

Gráfico 2 – Desembolsos realizados por ano



Fonte: base de dados do Siconv – jan/2018

Observando os anos de 2012 e 2016, anos de eleições municipais, e 2014 eleições estaduais e federais vemos que o volume de recursos desembolsados é maior que os demais anos. Nestes desembolsos estão contempladas as emendas parlamentares. Então, é possível estabelecer uma relação causal entre emendas e apoio no Congresso

O orçamento impositivo, independente dos contingenciamentos, é uma realidade que deve ser administrada entre os poderes para tornar efetiva a sua utilização. Esses recursos seguem vinculações de objetivos e ações orçamentárias conforme é apresentado no infográfico abaixo:



Figura 1 - Vínculo do Orçamento 4

Fonte: Elaboração própria

O Plano Plurianual (PPA) previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. A LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias são as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual. A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece os Orçamentos da União, por intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal. Estão contadas na LOA as ações orçamentárias que serão inseridas no Siconv para serem traduzidas em políticas públicas aos cidadãos.

2 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

As políticas públicas descentralizadas da União para os estados, municípios e organizações da sociedade civil, com seus respectivos recursos financeiro, estão previstas em diversos instrumentos legais e são classificadas como: constitucionais (Brasil, 1988), legais (Brasil, 2012), as diretas ao cidadão (Brasil, 2000a, 2001, 2004), as diretas ao Sistema Único de Saúde - SUS (Brasil, 2000b) e às transferências voluntárias (Brasil, 2007). É neste último tipo de transferências que o presente estudo encontra seu foco, em especial as provenientes do orçamento impositivo das emendas parlamentares nos anos de 2014 a 2016.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. Esta Lei sofre emenda dos parlamentares que utilizam este instrumento para participar da elaboração do orçamento anual. Por meio das emendas os parlamentares procuram aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos recursos públicos. É a oportunidade que eles têm de incluir novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam. Além das emendas individuais existem as coletivas, como as de Bancada e de Comissão, produzidas em conjunto pelos parlamentares de estados e regiões em comum.

2.1 PRINCIPAIS MUDANÇAS NAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), e subsequentes, trazem uma novidade para disciplinar a programação e execução orçamentária, o orçamento impositivo, que torna obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais inseridas na Lei Orçamentária Anual - LOA 2014. De acordo com suas regras, a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária anual, tornou-se obrigatória no montante de 1,2% da receita corrente líquida realizada em 2013. Tal importância pode ser reduzida em razão de contingenciamentos e impedimentos que justifiquem a sua não execução conforme relatado no primeiro capítulo.

Das novidades nesta Lei em relação à Lei dos anos anteriores são as disposições constantes do art. 52 da LDO/2014 garante a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, de forma equitativa das emendas parlamentares. Todavia, se verificado impedimento de ordem técnica, a execução da programação derivada de emenda individual

deixa de ser obrigatória. Isso ocorre apenas depois de transcorrido o rito procedimental fixado no § 2º do art. 52 da LDO/2014, nos termos do § 3º do dispositivo legal mencionado.

Percebe que na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015), a novidade está na dedicação de seção exclusiva para tratar do assunto. No texto da lei, art. 54 relata que o objetivo da seção é garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independentemente de autoria. Na LDO/2015 foi prevista publicação mensal, na Internet, dos relatórios com valores empenhados e os executados. Para Falconi (2013) divulgar as informações não é o suficiente, é necessário que as informações estejam à mão e sejam de fácil compreensão, o que não parece acontecer. Nesta LDO foi mantida o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior e a metade deste percentual destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Na LDO/2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) houveram mudanças significativas que merecem destaques. A partir do Art. 57 desta Lei, foram criadas subseções para destacar as normas gerais, as inclusões ou acréscimos das emendas individuais e de bancada, essa última, não aparece nos anos anteriores.

Segue abaixo quadro comparativo das principais mudanças nas Leis de Diretrizes Orçamentárias ao longo do tempo em relação ao orçamento impositivo.

Tabela 1 – Comparativo das Leis de Diretrizes Orçamentárias

Quadro Comparativo LDO's		
2014	2015	2016
O tema está incluído dentro da Seção VIII Da Limitação Orçamentária e Financeira	O tema recebe uma seção específica, Seção X Do Regime de Execução das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Individuais	O tema agora é dividido em Subseções dentro da Seção X Do Regime de Execução das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Parlamentares. Subseção I - Normas Gerais; Subseção II - Das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Individuais; Subseção III - Das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas de Bancada Estadual;

Não descreve a finalidade do tema.	Apresenta a finalidade do tema: "...garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independentemente de autoria."	Apresenta a finalidade do tema: "...garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independentemente de autoria."
Não apresenta orientações para os órgãos.	Orienta os órgãos a adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais .	Orienta os órgãos a adotarem todos os meios e medidas necessários à execução das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção .
Considera obrigatório a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6).	Considerada obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na LOA de forma impessoal as emendas apresentadas, independente da autoria.	Considera obrigatória a execução equitativa, orçamentária e financeira, que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independente da autoria.
Estabelece o limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que metade será destinada a ações e serviços públicos de saúde.	Estabelece para as emendas individuais o limite de 1,2% da receita corrente líquida, realizada no exercício de 2014, prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que metade será destinada a ações e serviços públicos de saúde.	Estabelece para as emendas individuais o limite de 1,2% da receita corrente líquida, realizada no exercício de 2015, prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que metade será destinada a ações e serviços públicos de saúde.
Não estabelece limites para as emendas de bancada.	Não estabelece limites para as emendas de bancada.	A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e aprovadas na lei orçamentária compreende, no exercício de 2016, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015.

Não prevê atos próprios dos poderes.	Não prevê atos próprios dos poderes.	Independentemente do procedimento previsto no art. 65, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União poderão editar atos próprios para viabilizar a execução das programações de que trata esta Subseção.
Não prevê a vinculação a projetos técnicos cadastrados no Siconv ou demais sistemas similares.	Não prevê a vinculação a projetos técnicos cadastrados no Siconv ou demais sistemas similares.	No processo de elaboração e execução das emendas individuais poderá haver, em caráter indicativo a vinculação de emendas a projetos técnicos cadastrados no SICONV ou demais sistemas similares, nos termos do § 2o do art. 16, desde que compatíveis com as políticas públicas e aptos para execução.
Não prevê ressalva para emendas individuais relativas ao PAC e às Ações e Serviços Públicos de Saúde.	Não prevê ressalva para emendas individuais relativas ao PAC e às Ações e Serviços Públicos de Saúde.	Prevê ressalvas de limitação de empenho e pagamento prevista nos casos do não cumprimento das metas de resultados fiscais estabelecidos, as dotações acrescidas por emendas individuais às programações orçamentárias relativas ao PAC ou às Ações e Serviços Públicos de Saúde abrangidas pelo Anexo VIII, nas localidades definidas de acordo com as diretrizes, critérios e parâmetros das respectivas políticas públicas, conforme detalhamento divulgado pelo Poder Executivo e encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Fonte: Elaboração própria

Cabe ressaltar que com o passar dos anos o tema foi tomando proporções significativas no texto da Lei para tornar as regras mais claras e objetivas. Porém muitos dos beneficiários desconhecem tais regras e evoluções, dificultando a captação dos recursos previstos nas emendas.

3 O FLUXO DAS EMENDAS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Entre as mudanças previstas no orçamento impositivo, cabe destacar os prazos estabelecidos para que os beneficiários encaminhem suas propostas por meio do Siconv. Nos casos de impedimento técnico os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão enviar ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento. O prazo para que a justificativa seja encaminhada é de 120 (cento e vinte) dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA de cada ano.

No ano de 2014, a Lei Orçamentária Anual nº 12.952 foi publicada em 20 de janeiro dando início aos prazos de que trata o Art. 52 da LDO 2014 em que o Presidente deveria enviar mensagem ao Congresso sobre os impedimentos técnicos até o dia 20 de maio.

Para tornar o processo mais transparente, foi publicada Portaria Interministerial nº 40, de 6 de Fevereiro de 2014 assinada pelos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, Chefe da Controladoria-Geral da União e Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República com os prazos intermediários conforme demonstra o fluxo abaixo:



Figura 2 - Fluxo de datas LOA 2014

Fonte: Secretaria de Relações Institucionais – SRI/PR

Para que o fluxo seja compreendido, segue abaixo o detalhamento de cada etapa do processo:

1 – Após a publicação no Diário Oficial da União da LOA inicia o prazo para a preparação das emendas parlamentares;

2 - Os parlamentares e bancadas indicam as ações orçamentárias, beneficiários e ministérios que irão gerir as emendas;

3 – A Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República consolida a relação de beneficiários e encaminha para a Secretaria de Orçamento Federal. A SOF realiza as vinculações necessárias ao orçamento anual;

4 – Cada Ministério ou órgão da União cadastra no Siconv os beneficiários;

5 – Os beneficiários cadastram suas propostas e planos de trabalho e envia para a análise dos Ministérios;

6 – Os Ministérios analisam as propostas e planos de trabalho de acordo com os critérios estabelecidos pelo próprio órgão. É nesta fase que serão indicados os projetos que serão rejeitados, aprovados ou solicitada complementação.

7 – Os beneficiários enviam as complementações solicitadas pelos Ministérios;

8/9 – Os Ministérios analisam as complementações realizadas. Nesta fase final os projetos serão aprovados e seguiram para assinatura ou serão rejeitados por impedimento técnico;

10/11 – A Secretaria de Relações Institucionais consolida e avisa ao Legislativo a relação dos projetos indeferidos e os aprovados que serão celebrados;

12 – O Legislativo de posse da relação dos beneficiários que tiveram seus projetos indeferidos, remanejará a emenda para outro beneficiário ou para o mesmo beneficiário. Nesta fase os Ministério realizam a celebração dos instrumentos de transferência com os beneficiários cujo projeto foi aprovado;

13 – Paralelo às celebrações é publicado o Decreto do Projeto de Lei para apreciação do Congresso Nacional;

14 – O Congresso de estando de acordo com o texto da Lei aprova o projeto;

15 – A União envia o texto final da Lei para aprovação final.

As telas a seguir apresentam o caminho a ser percorrido pelos beneficiários para encontrar os programas cadastrados no Siconv para realizarem o cadastro das propostas e plano de trabalho para análise dos ministérios:

Consultar Programas

Preencha os campos abaixo com os dados do programa que deseja e clique em "Consultar".





Código do Órgão	<input type="text"/>		<input type="text"/>
Qualificacao Proponente	Proposta de Proponente de Emenda Parlamentar ▼		
Data Inicio Emenda Parlamentar	<input type="text"/>		
Data Fim Emenda Parlamentar	<input type="text"/>		
Apto a receber Proposta?	▼		
Ano do Programa	2016		
Código do Programa	<input type="text"/>		
Nome do Programa	<input type="text"/>		
Descrição do Programa	<input type="text"/>		
Objeto	<input type="text"/>		
Código Parlamentar	2893		ANA AMÉLIA

Figura 3 – Tela de pesquisa de programa no Siconv

Fonte: Acesso Livre do portal dos convênios – portal.convenios.gov.br

A figura 3 mostra o formulário do Siconv utilizado pelo beneficiário para consultar os programas qualificados como proposta de proponente de emenda parlamentar. É importante destacar que quanto mais informações o beneficiário tiver sobre a emenda e o programa, mais fácil será para encontrar o programa com a emenda a qual está contemplado. De forma didática utilizaremos a Senadora Ana Amélia como parlamentar e consultaremos os programas do ano de 2016.

Consultar Programas

Selecione o PROGRAMA de seu interesse para obter o detalhamento

Nova Consulta

Filtros da pesquisa: Nenhum

Página 1 de 1 (5 item(s))

Código do Programa

3600020160035
3600020160033
5600020160015
5600020160014
2200020160030

Figura 4 – Tela de pesquisa de programa no Siconv
Fonte: Acesso Livre do portal dos convênios – portal.convenios.gov.br

Após a consulta, o sistema irá listar todos os programas com cadastrados no sistema que possuem beneficiários indicados pela Senadora Ana Amélia conforme mostra a figura 4.

Consultar Programas

Dados | Objetos | Regras de Contrapartida | Anexos | Lista de Item - Tipo de Despesa

Código do Programa: 3600020160035

Órgão: 36000 - MINISTERIO DA SAUDE

Órgão Executor: 36000 - MINISTERIO DA SAUDE

Tipo de Instrumento: Convênio

Qualificação da proposta: Proposta de Proponente de Emenda Parlamentar

Programa Atende a: Administração Pública Municipal, Organização da Sociedade Civil, Consórcio Público, Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal

Áreas de Atuação da Organização da Sociedade Civil: 05.2 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial

Nome do Programa: ESTRUTURACAO DE UNIDADES DE ATENCAO ESPECIALIZADA EM SAUDE / ACAO 2015.8535 / PO - 0000 / PORTA DE ENTRADA HOSPITALAR / CONVENIO EQUIPAMENTO / EMENDA PARLAMENTAR

Lista do(s) Proponente(s) de Emenda(s) Parlamentar

CNPJ do Proponente de Emenda: Número da Emenda: [Consultar Emenda](#)

Página 1 de 1 (8 item(s))

Numero Emenda	Nome Parlamentar	CNPJ	Nome	Valor de Repasse da Proposta
28930003	ANA AMELIA	13.016.717/0001-73	FUNDACAO DE SAUDE PUBLICA SAO CAMILO DE ESTEIO - FSPSCE	R\$ 199.500,00
32980003	HEITOR SCHUCH	13.016.717/0001-73	FUNDACAO DE SAUDE PUBLICA SAO CAMILO DE ESTEIO - FSPSCE	R\$ 250.000,00
30560003	BRUNNY	20.724.357/0001-20	ASSOCIACAO DE CARIDADE NOSSA SENHORA DO CARMO	R\$ 50.000,00
28550013	PEDRO UCZAI	33.543.356/0020-93	ASSOCIACAO FRANCO BRASILEIRA	R\$ 150.000,00
21830014	DUARTE NOGUEIRA	52.852.100/0001-40	IRMANDADE DE MISERICORDIA DO HOSPITAL DA SANTA CASA DE MONTE ALTO	R\$ 100.000,00
28520004	JORGINHO MELLO	75.444.471/0001-98	HOSPITAL SAO ROQUE SOCIEDADE BENEFICENTE	R\$ 250.900,00
28430007	JOÃO ARRUDA	80.724.586/0001-76	SANTA CASA DE MISERICORDIA DE RIBEIRAO CLARO	R\$ 100.000,00
30200008	AFONSO MOTTA	88.625.686/0035-04	ASSOCIACAO EDUCADORA SAO CARLOS - AESC	R\$ 105.000,00

Opções para exportar: [CSV](#) | [Excel](#) | [XML](#) | [PDF](#)

[Voltar](#)

Figura 5 – Tela de pesquisa de programa no Siconv
Fonte: Acesso Livre do portal dos convênios – portal.convenios.gov.br

A figura 5 mostra a relação dos beneficiários contemplados por emenda parlamentar no programa do Ministério da Saúde. Neste programa a Fundação de Saúde

Pública São Camilo de Estéio – FSPSCE foi o beneficiário contemplado pela emenda parlamentar da senadora. O valor da emenda a ser repassado é de R\$ 199.500,00.

Após identificado o programa o beneficiário deve entrar no Siconv utilizando seu perfil de Gestor do Conveniente e cadastrar a proposta e o plano de trabalho. Assim que o cadastra estiver pronto o beneficiário enviará ao ministério para análise.

O fluxo previsto na portaria estabeleceu prazos para que os órgãos da União cadastrassem as indicações dos beneficiários no Siconv. Também estabeleceu prazo para que os beneficiários enviassem suas propostas para análise dos Ministérios que poderiam aceitar, rejeitar ou solicitar complementações das propostas. Nos casos em que as propostas fossem aprovadas, tornar-se-iam instrumentos celebrados. Caso fossem rejeitadas retornariam para o Congresso para o remanejamento de beneficiário e, se o órgão solicitasse complementação, o beneficiário teria 10 (dez) dias para realizar as complementações e enviar a proposta para análise final.

A Portaria nº 40 no Art. 2º e § 1º estabeleceu os critérios a serem analisados para considerarem impedimento técnico das propostas os quais sejam:

I - a não indicação do beneficiário e do valor da emenda nos prazos estabelecidos nesta Portaria;

II - a não apresentação do plano de trabalho no prazo previsto ou não realização da complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho no prazo previsto;

III - a desistência da proposta por parte do proponente;

IV - a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;

V - a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;

VI - a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;

VII - a não aprovação do plano de trabalho; e


VIII - outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.

Para o ano de 2015 foi publicada a Portaria Interministerial nº 221, de 18 de junho de 2015 que foi revogada pela Portaria Interministerial Nº 311, de 30 de julho de 2015 ampliando os prazos de cadastro dos beneficiários no Siconv e envio de proposta e análise. As portarias em epígrafe também traziam os prazos e os critérios de análise para impedimento técnico. As ampliações nos prazos aconteceram durante o decorrer do ano pelo baixo número de proposta encaminhadas dentro do prazo estabelecido inicialmente. O prazo para o envio das propostas da primeira portaria era dia 16 de julho de 2015 e foi alterado para 10 de agosto. Essa dilatação do prazo de seu pelo baixo número de propostas apresentadas, dos 11.320 (onze mil, trezentos e vinte) beneficiários apenas 5.107 (cinco mil, cento e sete) haviam enviado propostas para análise onde 51,48% das propostas se tornaram instrumentos celebrados. Essas e outras informações estatísticas serão apresentadas no capítulo 4.

Em 2016 os prazos foram estabelecidos pela Portaria Interministerial Nº 39, de 05 de fevereiro de 2016 que teve os prazos alterados pela Portaria Interministerial Nº 193, de 30 de Junho de 2016 e que novamente teve os prazos alterados pela Portaria Interministerial Nº 244, de 24 de agosto de 2016 e que foi revogada pela Portaria Interministerial Nº 379, de 2 de Dezembro de 2016. Novamente os prazos foram dilatados para dar aos beneficiários novas oportunidades de encaminharem suas propostas.

O orçamento impositivo determina prazos mais curtos para a divulgação dos programas no Siconv com seus respectivos beneficiários. Essa redução nos prazos não tem ampliado o número de propostas encaminhadas ao longo do tempo. Os beneficiários encontram dificuldades em saber se estão contemplados nas emendas parlamentares.

O Siconv possibilita a pesquisa dos programas de emendas parlamentar, como mostra a figura abaixo, porém não existe a possibilidade de pesquisar pelo nome do beneficiário ou pelo CNPJ.

Entrar no sistema com senha 
18/01/2018 12:46-v6.49


SICONV Portal dos Convênios

[Cadastro Ente/Entidade](#)
[Programas](#)
[Propostas](#)
[Convênios](#)
[Execução](#)
[Verificação de Regularidade](#)

[Acesso Livre](#)

Consultar Programas

Preencha os campos abaixo com os dados do programa que deseja e clique em "Consultar".

Código do Órgão 

Qualificação Proponente

Apto a receber Proposta?


Ano do Programa

Código do Programa

Nome do Programa Digite parte do nome do programa

Descrição do Programa Digite parte da descrição do programa

Objeto Digite parte do objeto do programa

Código Parlamentar 

Número Emenda Parlamentar

Situação

Modalidade

Campos a serem exibidos na consulta

- ☐ Ano do Programa
- ☐ Nome do Programa
- ☐ Situação
- ☐ Modalidade
- ☐ Código do Órgão
- ☐ Descrição do Programa
- ☐ Objeto

Programa Atende

- ☐ Administração Pública Municipal ou do Distrito Federal
- ☐ Administração Pública Estadual
- ☐ Organização da Sociedade Civil
- ☐ Consórcios Públicos
- ☐ Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista

Estados Habilitados

<input type="checkbox"/> AC	<input type="checkbox"/> AL	<input type="checkbox"/> AM	<input type="checkbox"/> AP	<input type="checkbox"/> BA	<input type="checkbox"/> CE	<input type="checkbox"/> DF	<input type="checkbox"/> ES	<input type="checkbox"/> GO
<input type="checkbox"/> MA	<input type="checkbox"/> MG	<input type="checkbox"/> MS	<input type="checkbox"/> MT	<input type="checkbox"/> PA	<input type="checkbox"/> PB	<input type="checkbox"/> PE	<input type="checkbox"/> PI	<input type="checkbox"/> PR
<input type="checkbox"/> RJ	<input type="checkbox"/> RN	<input type="checkbox"/> RO	<input type="checkbox"/> RR	<input type="checkbox"/> RS	<input type="checkbox"/> SC	<input type="checkbox"/> SE	<input type="checkbox"/> SP	<input type="checkbox"/> TO

Figura 6 – Tela de pesquisa de programa no Siconv

Fonte: Acesso Livre do portal dos convênios – portal.convenios.gov.br

4 ANÁLISE DOS DADOS DO SICONV

Este capítulo será dedicado à análise das informações extraídas da base de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv. É neste sistema estruturante do Governo Federal que o Poder Executivo registra os beneficiários das emendas parlamentares. Quando do cadastro no sistema os órgãos da União deverão incluir as seguintes informações:

I - a classificação orçamentária da despesa, com toda a especificação constante da Lei Orçamentária;

II - o número da emenda;

III - o nome do autor da emenda;

IV - o valor da emenda;

V - os beneficiários da emenda; e

VI - os objetos ou propostas para cada beneficiário, e seus valores;

Para analisar os dados, utilizamos a técnica de **Análise Multivariada** que se refere a todas as técnicas estatísticas que simultaneamente analisam múltiplas medidas sobre indivíduos ou objetos sob investigação. Assim, qualquer análise simultânea de mais do que duas variáveis podem ser consideradas, a princípio, como multivariada (Hair, 2009).

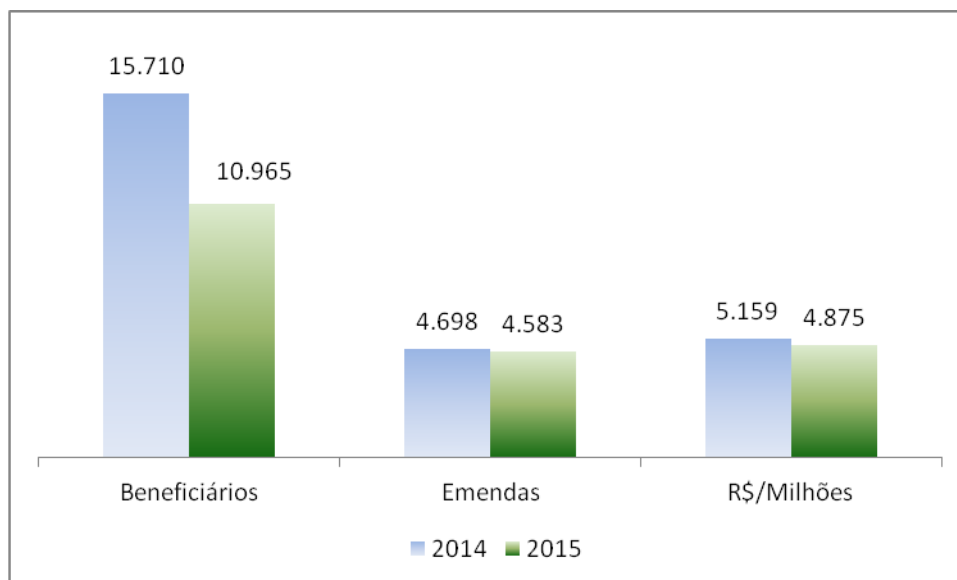
Segundo (Falconi, 2013) a frase “Informação é poder!” não representa toda verdade. As empresas e os governos estão cheios de informação em seus computadores e não sabem o que fazer com ela. O verdadeiro poder está no conhecimento que é extraído das informações pela prática da análise. Somente a análise permite conhecer a verdade dos fatos o que melhora substancialmente a tomada de decisões, garantindo a obtenção de excelentes resultados.

Para apresentar os dados de forma gerencial e de fácil compreensão será utilizada a ferramenta computacional *QlikSense Desktop* ferramenta de visualização de dados gratuita aberta para uso em computador pessoal. Com a ferramenta foram construídos painéis gerenciais que possibilitarão realizar filtros para a extração das informações necessárias à análise proposta neste trabalho.

Considerando que 2014 foi o primeiro ano do Orçamento impositivo comparado com o ano de 2015, observamos queda de 30,2% no número de beneficiários, 2,4% no

número de emendas e 5,5% no montando de recursos indicados conforme apresentado no gráfico abaixo:

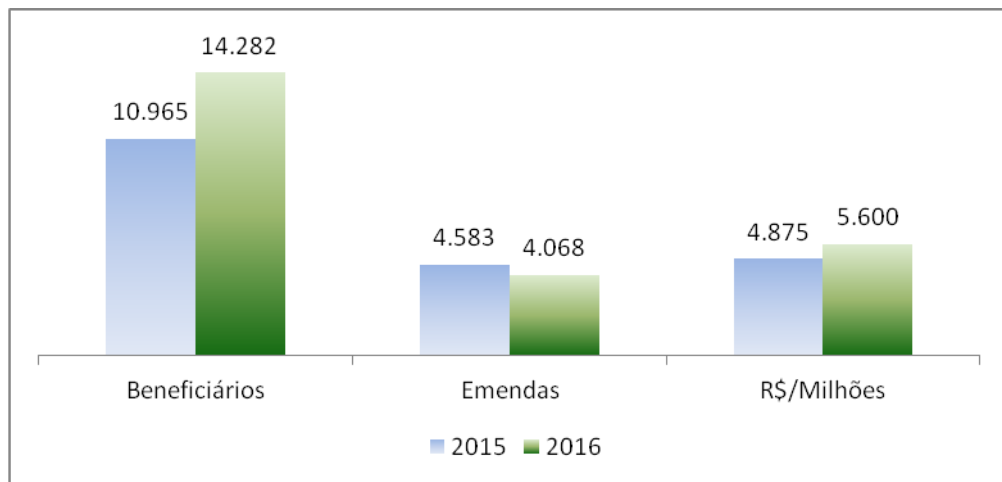
Gráfico 3 – Comparação entre os anos de 2014 e 2015



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

Podemos observar que houve redução significativa no número de beneficiários em relação à redução no número de emendas e de recursos, concluindo que menos beneficiários receberam mais recursos no ano de 2015.

Quando comparamos os anos de 2015 e 2016, como série histórica, percebemos aumento de 30,3%, inversamente proporcional à queda da série anterior, no número de beneficiários. Porém houve queda significativa no número de emendas na ordem de 11,2% e crescimento de 14,9% no volume de recursos. Esses dados nos mostram que apesar do número de emendas ter diminuído, o número de beneficiários e de recursos aumentou conforme apresentado abaixo:

Gráfico 4 – Comparação entre os anos de 2014 e 2015

Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

4.1 QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS X PROPOSTAS APRESENTADAS

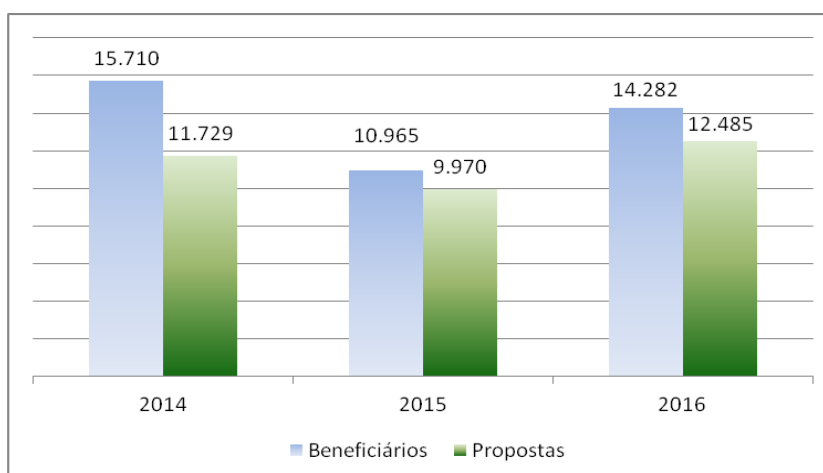
A primeira análise que será feita é a comparação entre a quantidade de beneficiários cadastrados nos programas do Siconv que encaminharam propostas para análise. Esses beneficiários, conforme apresentado no capítulo 3, são cadastrados nos programas que cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos divulga no Siconv. Os beneficiários possuem prazos estabelecidos em portaria para o envio de suas propostas. Caso não envie as propostas dentro do prazo terão suas emendas indeferidas por impedimento técnico.

É mister destacar que nas propostas estão as informações que apresentam a justificativa, objeto, valor global e de contra partida, as metas a serem alcançadas e o tipo de despesas. Essas propostas possuem situações que determinam em que momento do processo cada uma delas estão tais como:

- I – Proposta/Plano de trabalho cadastrados;
- II - Proposta/Plano de trabalho enviados para análise;
- III - Proposta/Plano de trabalho aprovados;
- IV - Proposta/Plano de trabalho rejeitados;
- V - Proposta/Plano de trabalho em análise;
- VI – Proposta/Plano de trabalho rejeitados por impedimento técnico.

Ao analisar a situação das propostas encaminhadas por ano, percebe-se que muitos beneficiários não enviaram suas propostas para análise dos órgãos da União conforme gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Comparação entre beneficiários e propostas encaminhadas.



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

Esse baixo número de propostas encaminhadas decorre dos seguintes motivos:

I – os beneficiários desconhecem que foram atendidos por emenda;

II – os prazos para envio das propostas são exíguos;

III – não existe local de fácil acesso para que os beneficiários pesquisem as emendas;

IV – os objetos das emendas não atendem a real necessidade dos beneficiários;

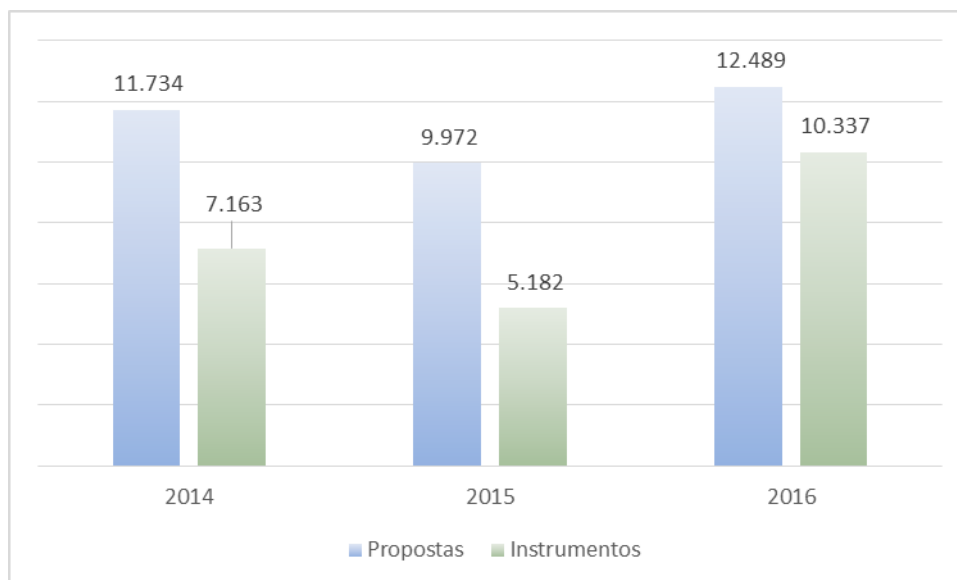
Percebe-se também que no primeiro ano do Orçamento impositivo onde os beneficiários tinham prazos estabelecidos para o envio das propostas 25,3% não enviaram propostas, já em 2015 apesar da diminuição do número de beneficiários o índice dos que não enviaram proposta foi de 9,1% uma redução significativa no número de beneficiários que não enviaram suas propostas para análise. Quando observamos o ano de 2016, em que o número de beneficiários volta a crescer ao patamar próximo ao de 2014, o índice de propostas não enviadas é de 12,6%, e assim, podemos considerar que os beneficiários se apropriaram do fluxo e prazos estabelecidos para o envio das propostas.

Conclui-se que dos 40.957 beneficiários cadastrados nos programas disponibilizados no Siconv nos 3 anos, 34.195 encaminharam propostas para análise, temos então perda de 16,5%.

4.2 QUANTIDADE DE PROPOSTAS APRESENTADAS X INSTRUMENTOS ASSINADOS

Analisaremos agora os instrumentos assinados provenientes de propostas enviadas e aprovadas. Das 34.195 propostas apresentadas, 24.137 foram aprovadas pelos órgãos da União perfazendo perda de 15,4%. Comparando os 40.957 beneficiários das emendas com as propostas aprovadas nos anos do estudo, tivemos perda de 29,4% dos beneficiários que deixaram de captar recursos para executar projetos que poderiam ser traduzidas em políticas públicas.

Das 24.137 propostas aprovadas 23.282 se tornaram instrumentos assinados. O gráfico abaixo apresenta as propostas apresentadas por ano comparado a quantidade de instrumentos assinados.

Gráfico 6 – Comparação entre propostas enviadas e instrumentos assinados

Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

Nos anos do estudo foram celebrados os seguintes tipos de instrumentos:

I – Convênio;

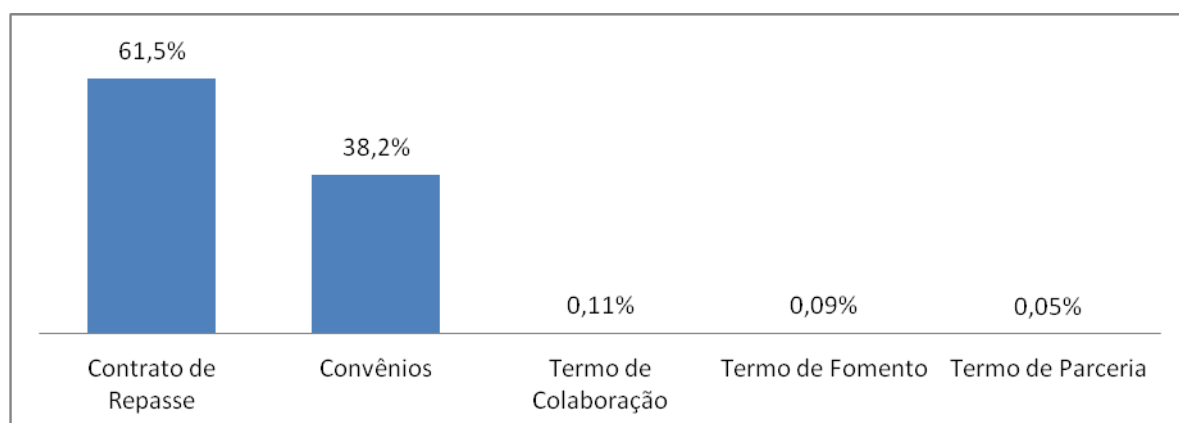
II – Contrato de Repasse;

III – Termo de Parceria;

IV – Termo de Fomento;

V – Termo de Colaboração.

O gráfico abaixo apresenta a proporção dos cinco tipos de instrumentos celebrados nos anos da pesquisa:

Gráfico 7 – Proporção dos instrumentos celebrados

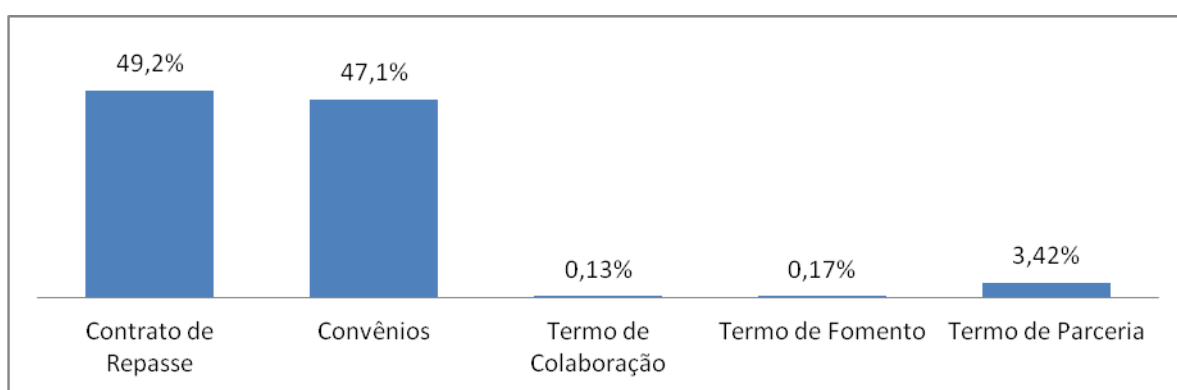
Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

O contrato de repasse é o instrumento em que os órgãos da União contratam instituições mandatárias, Caixa Econômica, em sua maioria, e Banco do Brasil, para

acompanhar a execução do objeto pactuado. O acompanhamento da execução dos demais instrumentos são feitos pelo próprio órgão.

Analisando a proporção de recursos comprometidos pela União, em cada tipo de instrumento, percebemos que os contratos de repasse sofre queda representando 49,2% dos 63,9% dos instrumentos celebrados. Já os convênios que representam 38,2% dos instrumentos celebrados recebem 47,1% dos recursos comprometidos. Também destacamos o termo de parceria que representa 0,05% dos instrumentos celebrados, porém receberá 3,42% dos recursos comprometido conforme apresentado no gráfico abaixo:

Gráfico 8 – Proporção de recursos comprometidos pela União



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

Os instrumentos assinados não são garantia de execução do objeto, pois, para isso é necessário que os órgãos da União transfiram os recursos para as contas dos instrumentos celebrados. De todos os 24.137 instrumentos celebrados 10.807 não receberão nenhum recurso da União. Considerando que os instrumentos celebrados são projetos que possuem data para início e término, possivelmente sofrerão aditivos ou serão anulados ao término de sua vigência.

4.3 QUANTIDADE DE INSTRUMENTOS ASSINADOS COM EXECUÇÃO FINANCEIRA

Nesta fase, serão analisados os instrumentos assinados que receberam recursos da União acima de 80% e desses os que utilizaram acima de 80% dos recursos recebidos. O índice de 80% como corte dos recursos transferidos pela União e execução financeira pelo beneficiário foi considerado porque é possível execução parcialmente o objeto dos instrumentos celebrados.

Para analisarmos a quantidade de recurso repassados pela União aos instrumentos assinados foram utilizadas faixas conforme descrito:

I – Faixa 1 – 0% até 20%

II – Faixa 2 – 21% até 40%

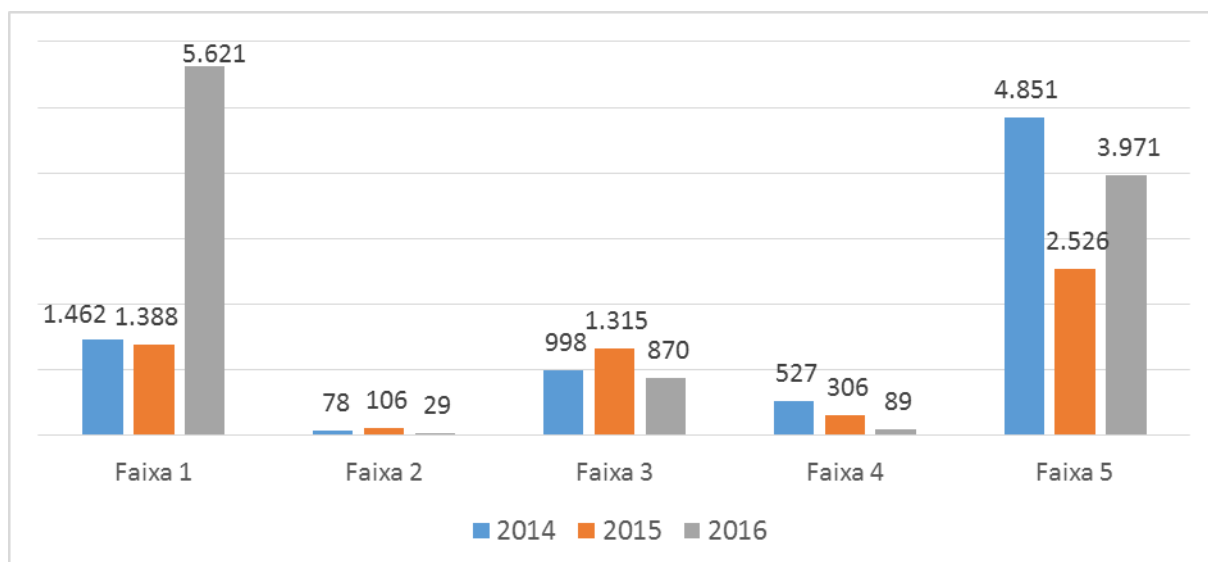
III – Faixa 3 – 41% até 60%

IV – Faixa 4 – 61% até 80%

V – Faixa 5 – acima de 80%

O gráfico abaixo apresenta a quantidade de recursos transferidos pela União por faixas:

Gráfico 9 – Faixa de valores transferidos pela União



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

É possível perceber que as faixas mais evidentes são as Faixas 1 e 5, ou seja, ou os instrumentos receberam no máximo 20% dos recursos pactuados, ou receberam acima de 80% em especial no ano de 2014. Também cabe destacar que dos 24.137 instrumentos celebrados 8.254 receberam da União até 1% dos recursos previstos, ou seja, 34,2%. Esse alto índice de instrumentos sem recursos, possivelmente não serão executados. É mister destacar que na inversamente proporcional que de todos os instrumentos celebrados 46,5% receberam 100% dos recursos previstos.

Cabe considerar o risco da não execução dos projetos pelo descumprimento do cronograma de desembolso estabelecido no ato da assinatura do instrumento. Ou seja, se o instrumento tiver sua vigência expirada sem a transferência do recurso o beneficiário fica prejudicado na execução do projeto.

As Faixas de 1 a 3 representam o maior risco dos projetos não serem executados. Já nas faixas 4 o objeto poderá ser executado parcialmente e na faixa 5 é possível executar os projetos com ajustes nas metas a serem atingidas.

Neste capítulo também foram analisados os instrumentos assinados com recursos transferidos pela União na Faixa 5 entre 80% e 100%. A análise aferiu a quantidade de instrumentos que utilizaram os recursos. Para tornar a análise didática, os instrumentos cujo beneficiário utilizou os recursos também foram divididos em faixas de valores tais como:

I – Faixa 1 – 0% até 20%

II – Faixa 2 – 21% até 40%

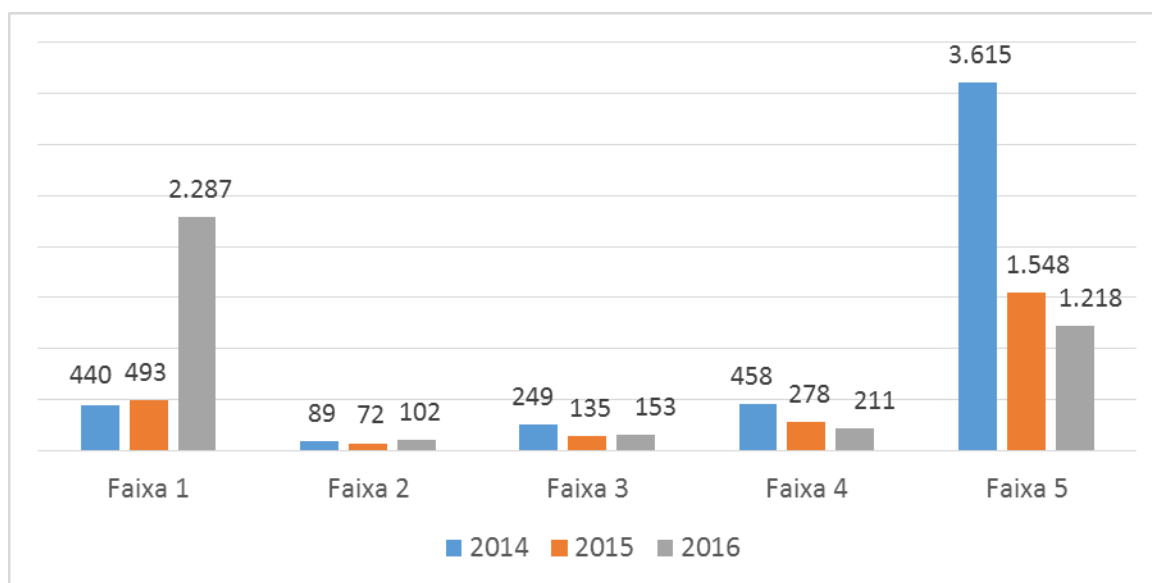
III – Faixa 3 – 41% até 60%

IV – Faixa 4 – 61% até 80%

V – Faixa 5 – acima de 80%

O gráfico abaixo apresenta as faixas de valores utilizados pelos beneficiários:

Gráfico 10 – Faixa de valores dos recursos utilizados pelos beneficiários

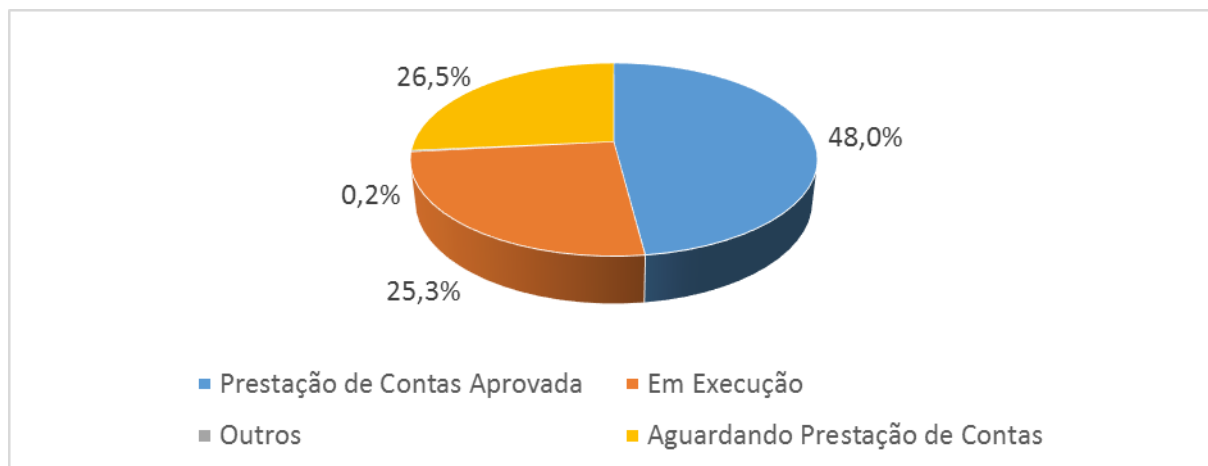


Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

Foi possível observar que dos 11.348 instrumentos que receberam acima de 80% dos recursos da União 6.381 estão na Faixa 5, ou seja, já utilizaram mais de 80% dos recursos. Também foi possível perceber que 56,7% dos instrumentos assinados em 2014 estão na Faixa 5. Dos instrumentos que se encontram nas Faixas 1 a 4 representam 43,8% e desses 653 estão encerrados e não poderão receber a diferença dos recursos.

Também foi possível analisar que dos instrumentos que se encontram na Faixa 5, 1.617 estão em execução e dentro do prazo de vigência possibilitando a utilização dos recursos transferidos. O gráfico abaixo apresenta os índices da situação dos instrumentos que estão na Faixa 5 de utilização dos recursos:

Gráfico 11 – Situação dos instrumentos com execução financeira



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

São considerados instrumentos positivos os que estão na situação de Prestação de Contas Aprovada e em Execução pois se traduzem em instrumentos cujo o objeto foi executado em sua totalidade, parcialmente ou ainda existe a possibilidade de serem executados.

Concluimos que 4.677 instrumentos celebrados nos anos da pesquisa estão nas situações de Prestação de Contas Aprovado ou em Execução e fazem parte das Faixas 5 das análises de execução da União e execução dos beneficiários. Se compararmos os 40.957 beneficiários indicados inicialmente nas emendas parlamentares do orçamento impositivo nos anos de 2014 a 2016, percebe-se que apenas 11,4% dos beneficiários concluíram o ciclo proposto pelo orçamento impositivo aplicando as políticas públicas previstas nas ações orçamentárias das Lei Orçamentárias Anuais.

4.4 SIMULAÇÕES DO PAINEL GERENCIAL

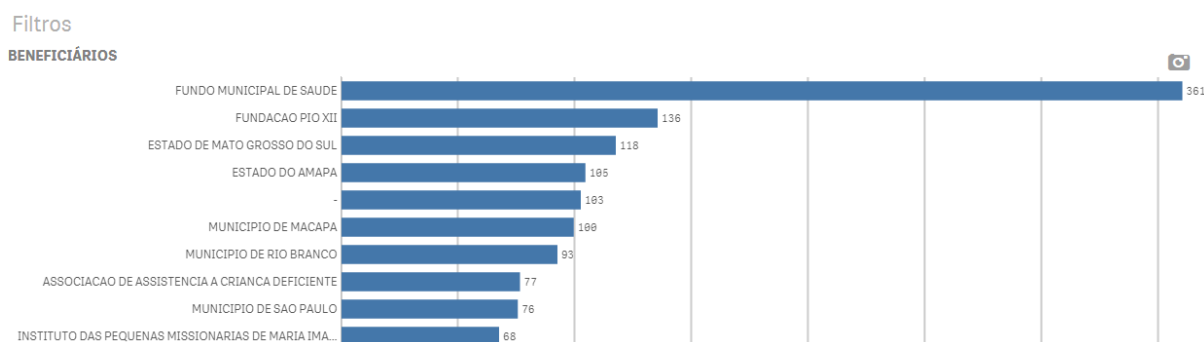
Utilizando a possibilidade de filtros na ferramenta de gestão dos dados, faremos simulações específicas para analisarmos os dados quantitativos nos anos do estudo.

Os filtros podem ser por beneficiário, por órgão, por parlamentar, por UF e porcentagem de execução financeira.

4.4.1 Simulação por beneficiário

Nesta simulação usaremos o Estado do Mato Grosso do Sul por ser o beneficiário subnacional com o maior número de indicações por emenda parlamentar como mostro o gráfico abaixo:

Gráfico 12 – Relação dos Beneficiários Contemplados



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

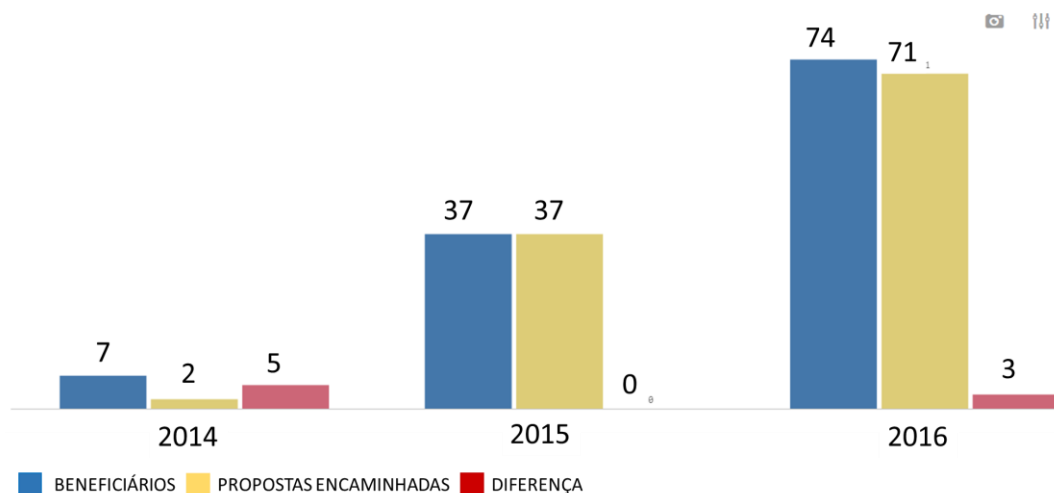
Na base de dados do Siconv o Fundo Municipal de Saúde aparece em primeiro lugar como beneficiário indicado nas emendas. Neste caso não se trata de apenas um único Fundo mas de vários Fundos Municipais que possuem CNPJ distintos e foram cadastrado no sistema com o mesmo nome. Para identificarmos quais municípios foram contemplados é necessário fazer o filtro por CNPJ dos fundos o que não será possível neste momento.

Em segundo lugar aparece uma empresa sem fins lucrativos, neste caso os recursos podem ser aplicados em várias localidades em todo país considerando a abrangência de atuação dessas instituições.

O Estado do Mato Grosso do Sul aparece na sequência sendo o primeiro ente subnacional da lista. O estado foi indicado 118 vezes como beneficiário de emendas parlamentares nos anos da pesquisa, por isso analisaremos os seus dados para verificarmos a eficácia de sua execução.

Gráfico 13 – Situação das Propostas Encaminhadas

BENEFICIÁRIOS X PROPOSTAS

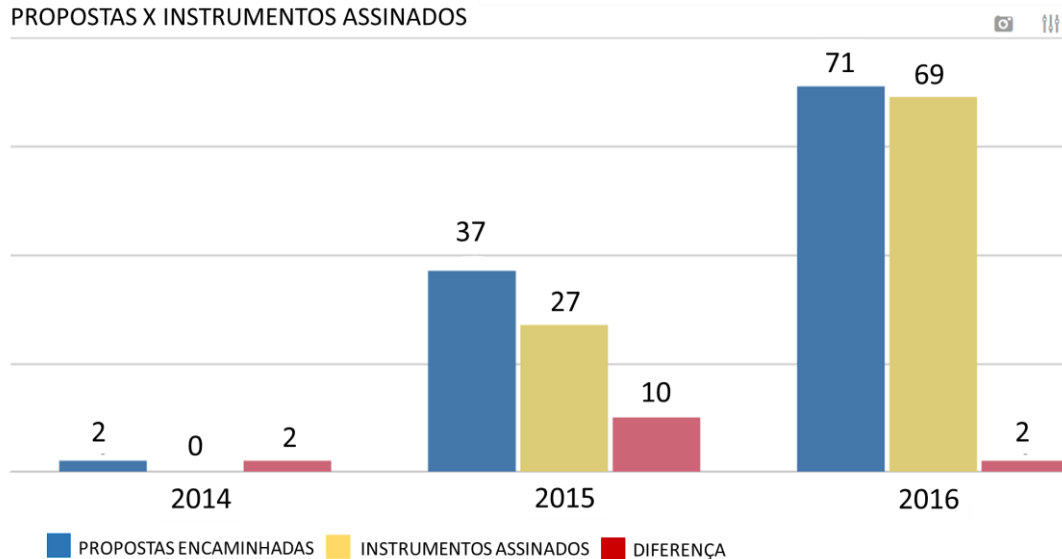


Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

Podemos observar que o estado teve crescimento significativo na indicação como beneficiários das emendas parlamentares. Se compararmos os anos de 2014 com 2016 percebemos um crescimento de quase 10 vezes. Também observamos que no ano de 2015 o estado enviou proposta em todas as 37 vezes que foi indicado como beneficiário. Nos três anos o índice de perda de propostas encaminhadas foi de 7,6% e está abaixo da média nacional que é de 16,5%.

Gráfico 14 – Situação dos Instrumentos Celebrados

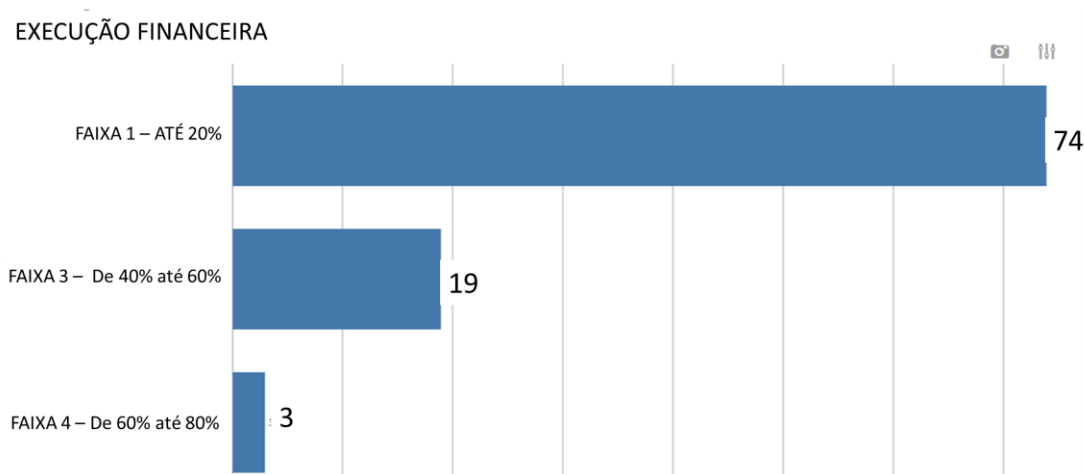
PROPOSTAS X INSTRUMENTOS ASSINADOS



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

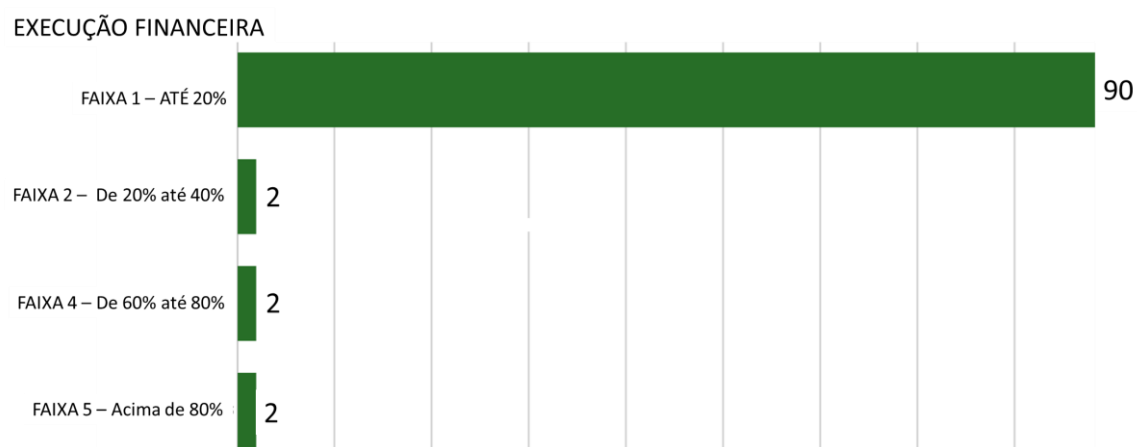
No gráfico acima percebemos que o estado melhorou muito no índice de celebração das propostas encaminhadas. Em 2014 a perda foi de 100% das propostas encaminhadas. Em 2015 esse índice caiu para 27% e em 2016 caiu para 2,8%. Essa redução no índice de perda das propostas encaminhadas, demonstra que o estado se apropriou das informações e do conhecimento necessário para o envio das propostas dentro dos prazos estabelecidos pelo orçamento impositivo.

Gráfico 15 – Situação das Transferências de Recursos ao Estado do MS



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

Ao analisarmos os gráficos da Execução Financeira, observamos que o estado do MS é eficaz na celebração das propostas encaminhadas mas tem dificuldades em receber os recursos da União. O gráfico acima nos mostra que apenas 3 instrumentos celebrados receberam a quantidade de recursos classificados na faixa 4, e que 93 instrumentos estão na faixa 1 e 3. As faixas em que se encontram os instrumentos do estado comprometem a execução dos mesmos, em especial os que são destinados a aquisição de equipamentos e obras.

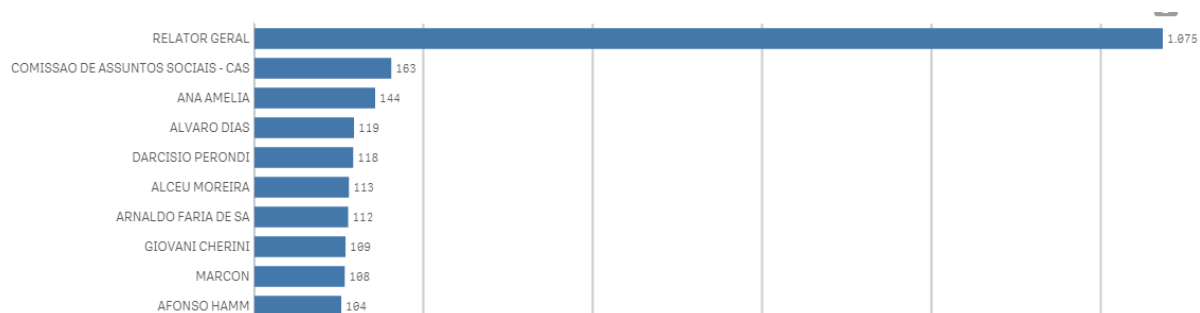
Gráfico 16 – Situação da Execução Financeira do Estado do MS

Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

Ao analisarmos os índices de utilização dos recursos já recebidos, percebemos que a situação do estado é ainda pior. Dos 96 instrumentos celebrados que já receberam recursos apenas 2 estão na faixa 5, ou seja, mesmo com os recursos em conta o estado apresenta o baixo índice de execução financeira.

4.4.2 Simulação por parlamentar

Utilizando a ferramenta de gestão, faremos uma simulação por parlamentar com o maior número de beneficiários indicados nos anos da pesquisa como mostro o gráfico abaixo:

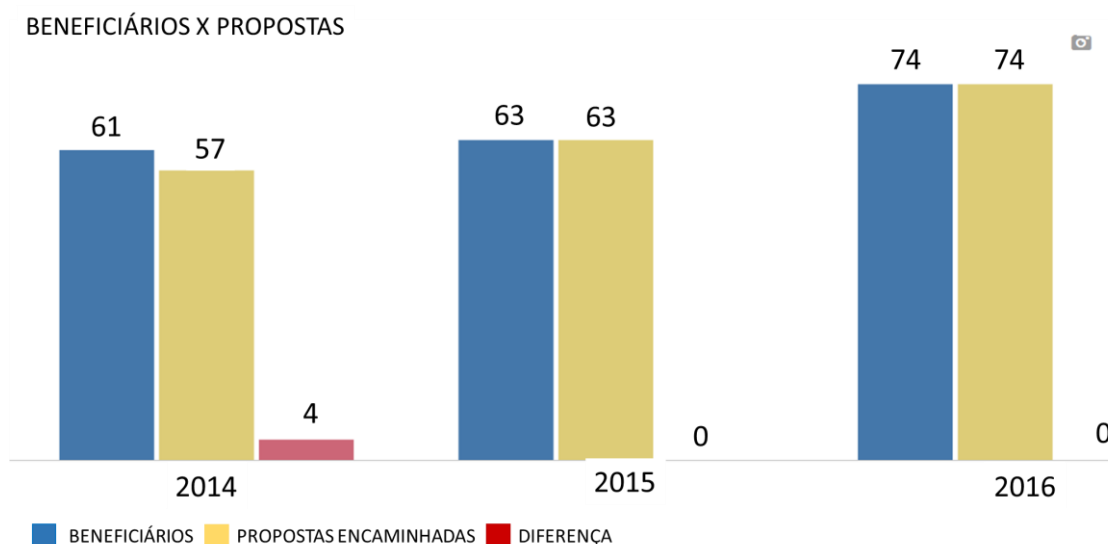
Gráfico 17 – Relação dos Parlamentares

Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

O gráfico acima apresenta os 10 parlamentares que mais indicaram beneficiários no período da pesquisa. Em primeiro lugar aparece “Relator Geral” essa descrição se refere aos relatores das bancadas que no Siconv são cadastradas dessa forma. Na sequência temos a “Comissão de Assuntos Sociais – CAS” que indica beneficiários de vários lugares do país.

Nesta análise o primeiro parlamentar individual que aparece na relação é a Senadora Ana Amélia do Partido Progressista do Estado do Rio Grande do Sul. A senadora indicou 198 beneficiários nos anos da pesquisa.

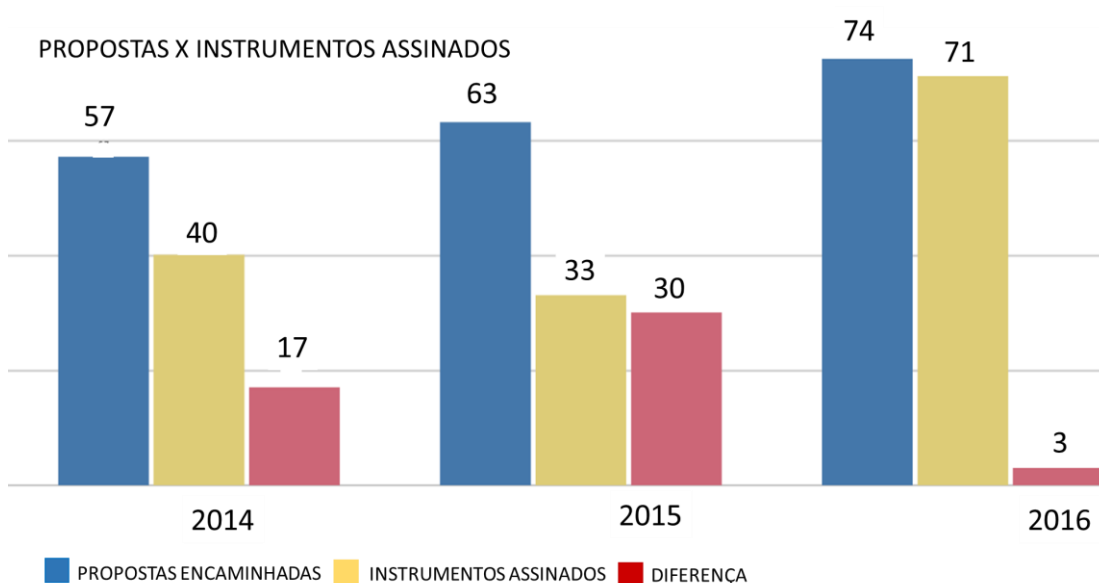
Gráfico 18 – Situação das Propostas dos Beneficiários da Senadora



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

Ao analisarmos o gráfico acima, observamos que os beneficiários indicados pela senadora foram eficazes no envio das propostas para análise. Apenas 4 beneficiários não enviaram propostas em 2014 e nos demais anos todos os beneficiários enviaram suas propostas. Nos três anos do estudo os beneficiários da senadora tiveram o índice de apenas 2% de perda de oportunidade de captar os recursos das emendas.

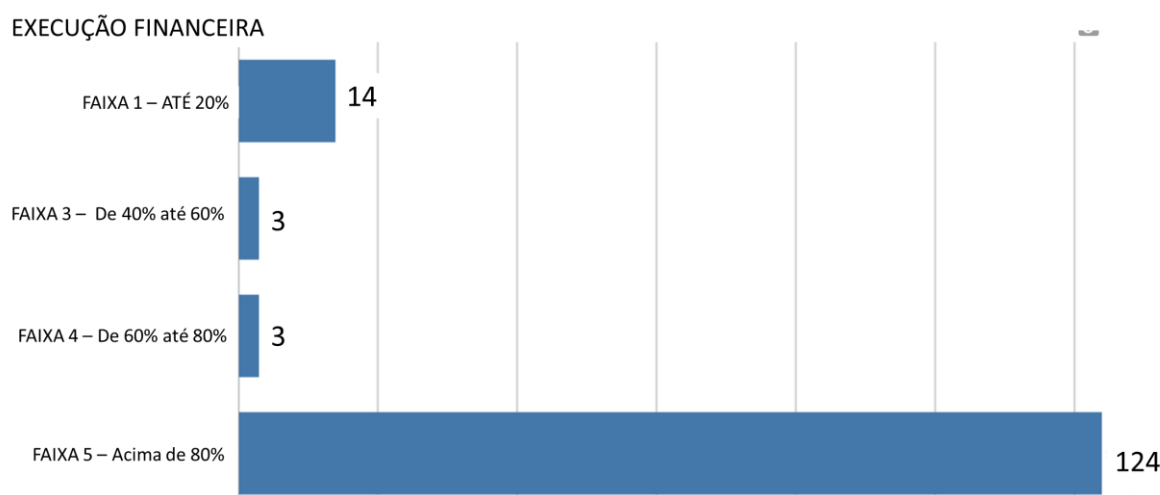
Gráfico 19 – Situação dos Instrumentos Celebrados



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

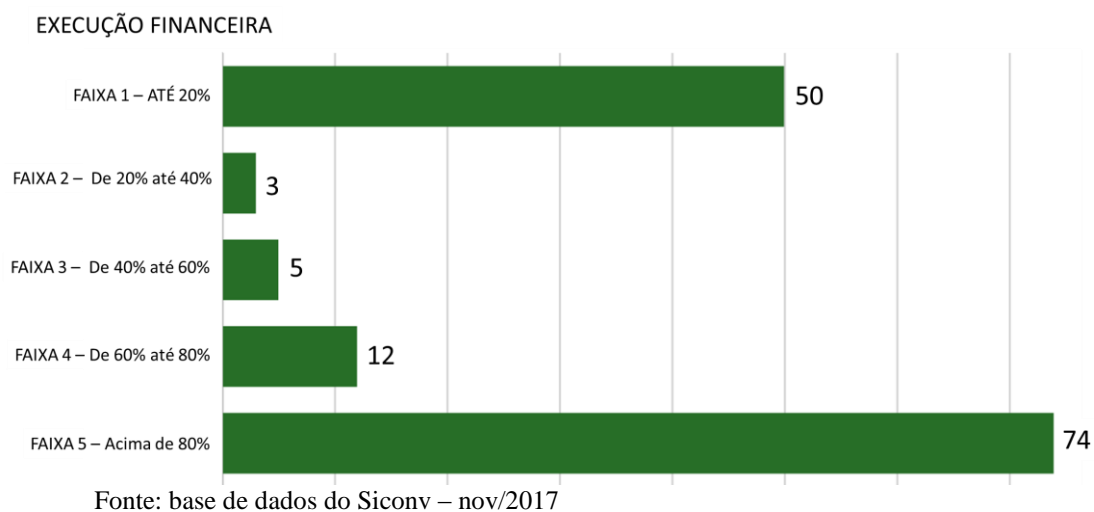
Podemos observar, no gráfico acima, que com o passar dos anos os beneficiários indicados pela senadora aumentaram de 70,2% para 95,9% respectivamente, nos anos de 2014 a 2016, o índice de instrumentos celebrados. A perda de oportunidade de captação de recursos foi de 25,8%, índice bem menor que a média nacional que é de 29,3%. Se compararmos o índice de beneficiários indicados pela senadora com o índice de instrumentos celebrados a diferença é ainda maior. A média da senadora é de 27,3% frente a 41% da média nacional. Essa diferença mostra que no quesito aproveitar as oportunidades de captação de recursos federais os beneficiários indicados pela senadora são mais eficazes que a média nacional.

Gráfico 20 – Situação das Transferências de Recursos aos Instrumentos Celebrados



Fonte: base de dados do Siconv – nov/2017

O gráfico apresentado acima demonstra a execução financeira dos instrumentos celebrados entre a União e os beneficiários indicados pela senadora, onde 86% dos instrumentos estão na faixa 5. Esse índice demonstra que os beneficiários são eficazes nos envios das propostas e também no recebimento dos recursos financeiros da União. Esse alto índice de captação de recursos possibilitará a execução dos objetos pactuados que serão traduzidos em políticas públicas para o cidadão.

Gráfico 21 – Situação da Execução Financeira do Instrumentos Celebrados

Ao analisarmos o gráfico acima, da execução financeira dos instrumentos celebrados, observamos que 51,4% dos instrumentos estão na faixa 5, ou seja, já utilizaram mais de 80% dos recursos recebidos. Os instrumentos na faixa 5 são considerados eficazes na execução dos objetos pactuados em traduzir a emenda parlamentar em política pública ao cidadão. Também cada ressaltar que 34,7% dos instrumentos que receberam recursos da União estão na faixa 1, esse índice indica que esses beneficiários estão com dificuldades para executar os objetos pactuados.

CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs analisar a eficácia das emendas parlamentares do orçamento impositivo e a execução financeira dos instrumentos celebrados. Foram feitas pesquisas bibliográficas e considerados textos descritos em Leis, Decretos e Portarias que subsidiaram a pesquisa. Foram extraídos dados do Siconv dos anos de 2014 a 2016 referentes aos beneficiários contemplados nas emendas parlamentares do orçamento impositivo e cadastrados no sistema.

Os instrumentos celebrados provenientes das emendas parlamentares também sofrem contingenciamento do Poder Executivo causando atrasos e repactuações na execução dos instrumentos celebrados. Nos instrumentos com objeto que possuem obras e serviços de engenharia, os contingenciamentos aumentam o custo operacional de execução dos instrumentos e o risco de não serem executados. Outro impacto negativo no contingenciamento dos recursos é o alto número de Termos Aditivos de ampliação do prazo de vigência. Essa prática obriga os beneficiários a fazerem ajustes nas metas previstas nos projetos ampliando os custos estabelecidos na data da assinatura aumentam e o valor global dos recursos não é mais suficiente para a execução completa do objeto. Para solucionar parte desses problemas é necessário que sejam de fato respeitadas as previsões das leis orçamentárias fazendo com que o governo busque cumprir o que está prevista na lei. Nos casos em que o Executivo esteja impedido de repassar os recursos é mister que o Poder Legislativo tenha a competência para julgar a justificativa apresentada pelo Executivo, e possa aceitar ou não a interrupção da programação orçamentária.

Tornar o orçamento rigorosamente impositivo, possivelmente não resultará em um aprimoramento na gestão do orçamento público. Como afirma Giacomoni (2010), é permitida a maleabilidade para correção dos rumos. A lei orçamentária precisa de flexibilidade para se adequar as situações vividas em diferentes fases. Porém, deixar a discricionariedade do Executivo de quando e como determinada despesa deve ou não ser executada, apresenta alto risco no cumprimento das ações previstas em lei.

Neste estudo foram levantadas as principais mudanças e evoluções ano a ano nas Leis de Diretrizes Orçamentárias referentes ao orçamento impositivo. Porém essas evoluções não foram capazes de ampliar a execução dos instrumentos celebrados, nem mesmo a

quantidade de propostas enviadas. É necessário que a lei evolua dando aos beneficiários a garantia de acesso às informações necessárias à captação dos recursos destinados em cada emenda. Assim, tornaria o processo mais transparente e acessível ao controle social e aos beneficiários das emendas.

Ao analisar a quantidade de propostas enviadas pelos beneficiários, percebe-se que muitos não enviam suas propostas por vários motivos. Entre esses motivos, estão o desconhecimento das emendas a seu favor, os prazos exíguos para o envio das propostas entre outros. Também não foi encontrado local apropriado de fácil acesso com a relação dos beneficiários das emendas para serem pesquisados. Outro fator preponderante para a quantidade de beneficiários que não enviam suas propostas, é a falta de recursos humanos capacitados para elaborarem projetos que atendam as reais necessidades dos cidadãos locais. Também foi detectado que muitas emendas parlamentares não estão de acordo com as necessidades dos beneficiários.

Para amenizar esses problemas, inicialmente, é necessário que os Poderes disponibilizem a relação dos beneficiários indicados na Internet. A pesquisa poderá ser realizada pelo nome do beneficiário ou pelo CNPJ. Após a pesquisa, seriam apresentadas as emendas, os valores dos recursos destinados, a data limite para o envio das propostas e o objeto a que se destina o recurso. Para que o beneficiário encaminhe sua proposta dentro do prazo previsto no fluxo do orçamento impositivo, é necessário que os órgãos da União padronizem os projetos que se repetem ano a ano.

Ao analisar os dados extraídos do Siconv, foi possível perceber que 2014 foi o ano com maior indicação de beneficiários, número de emendas e recursos indicados, porém em 2015 esses números diminuíram para patamares abaixo de 50%. Já em 2016 os números crescem mais inda ficam muito abaixo dos praticados em 2014. Percebe-se que tanto o Congresso Nacional e o Poder Executivo estão se apropriando da novidade e dos processos tornando as indicações mais assertivas.

Também foi possível perceber que a Deputada Ana Amélia, do Rio Grande do Sul, indicou emendas para 198 beneficiários nos três anos, dos quais, 193 enviaram propostas para análise. Desses, 146 tornaram-se instrumentos assinados e 126 estão na Faixa 5 de liberação dos recursos da União e 74 já utilizaram mais de 80% dos recursos liberados. Assim, podemos afirmar que a Deputada é a parlamentar que tem o melhor desempenho na indicação de beneficiários de emendas individuais desde que o orçamento impositivo teve início. Conclui-se que é necessário realizar estudo nos critérios utilizados pela parlamentar

para que possam criar indicadores e disseminar melhores práticas na indicação dos beneficiários e na execução dos instrumentos.

Assim, pelos argumentos e dados apresentados, conclui-se que é necessária uma reflexão aprofundada acerca do tema exposto, uma vez que as emendas do orçamento impositivo representam a única fonte de investimento para muitos beneficiários. Essas emendas exercem impacto social imediato afetando diretamente os mais diversificados setores da sociedade. Por isso, deve passar por um período de observação para que se aprimorem seus mecanismos até que estes estejam consolidados e atinjam o fim ao qual se destinam. É eminente a necessidade de análise dos impactos social dos projetos pois a poucos estudos sobre o tema nesta ótica.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em 25 de setembro de 2017.
- FALCONI, Vicente, (2013). *O Verdadeiro Poder, Práticas de Gestão que Conduzem a Resultados Revolucionários*. 2 Ed. – Nova Lima: Editora Falconi, 2013.
- FIGUEIREDO, A & Limongi, F. (2005), *Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo*. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005.
- GIACOMONI, James, Orçamento Público, São Paulo. Editora Atlas. 15ª edição. 2010
- GONTIJO, Vander, (2013). *ORÇAMENTO IMPOSITIVO E O CONTINGENCIAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES*, Estudo Técnico Nº 10/2013 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Julho, 2013.
- HAIR, Joseph F., Jr. Block, Willian C., Babin, Barry J., Anderson, Rolph E., Tatham, Ronald, L., (2009), *Análise Multivariada de Dados*, 6 Ed. – São Paulo: Editora Bookman, 2009.
- PEREIRA, C., & Rennó, L. 2013. *Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010*. 2013